

О.А. Кожевников, И.Ю. Остапович, А.В. Нечкин

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ИНСТИТУТОВ ПРЯМОЙ ДЕМОКРАТИИ В РОССИИ: ПОНЯТИЕ, КЛАССИФИКАЦИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Раскрывается проблематика прямой демократии в России. Отмечается, что к институтам прямой демократии следует относить как общепризнанные референдум, выборы, голосование по отзыву выборного должностного лица или органа, сход граждан, так и институты соучастия. В результате анализа авторами сделаны выводы о достоинствах и недостатках фактических институтов прямой демократии в России, в том числе осуществление прямого народовластия с помощью электронных, технических средств, виртуального пространства.

Ключевые слова: Конституция России; представительная демократия; партисипаторная демократия; делиберативная демократия; электронная демократия.

В соответствии с положениями статей 1 и 3 Конституции Российской Федерации (РФ) народ демократического государства Россия является единственным источником власти и носителем суверенитета, осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Причем высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. При этом местное самоуправление в соответствии с положениями ч. 2 ст. 130 Конституции РФ осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Таким образом, из толкования положений Конституции РФ следует, что под прямой демократией следует понимать осуществление публичной власти самим народом (его частью) непосредственно путем принятия им властных решений посредством таких форм прямого волеизъявления, как референдум и выборы (уровень федерации, субъектов федерации и муниципальный уровень), а также иных, прямо не перечисленных форм прямого волеизъявления (муниципальный уровень).

Исчерпывающий перечень форм прямого волеизъявления, допустимых к использованию на муниципальном уровне в России, логично искать в специализированном нормативном правовом акте – Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В главе 5 упомянутого федерального закона, носящей наименование «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления» перечисляются единым списком формы непосредственного осуществления населением публичной власти и формы участия населения в осуществлении таковой власти. Причем упомянутый перечень в силу указания ст. 33 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также не является исчерпывающим, открывая тем самым широкий простор для творчества муниципальным образованиям по закреплению новых правовых институтов.

Институты прямой демократии в России: понятие и классификация. Прежде чем обратиться к проблематике прямой демократии в России, нельзя не вспомнить высказывание академика Российской академии наук, доктора юридических наук, профессора В.Н. Руденко: «в науке конституционного права России, до настоящего времени, не выработано общепринятого подхода к исследованию институтов прямой демократии» [1. С. 91]. С этим трудно не согласиться, поскольку на самом деле вопросы прямой демократии не нашли своего единого подхода в многочисленных научных исследованиях. Однако полагаем возможным выделить два сложившихся в целом подхода к пониманию прямой демократии и правового института прямой демократии соответственно – узкий и широкий.

Широкий подход предполагает, что институты прямой демократии представляют собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения по принятию гражданами общеобязательных властных решений, имеющих силу решений органов государственной власти (решений органов местного самоуправления) или выше, а также по участию граждан в принятии такого рода решений.

По мнению профессора С.А. Авакьяна, под непосредственной (прямой) демократией следует понимать «совокупность конституционно-правовых институтов, посредством которых народ выражает свою волю, сам осуществляет государственную власть или власть местного самоуправления... В одних случаях это выражение воли народа может иметь обязательный (императивный) и окончательный характер, то есть принятые им решения не требуют утверждения кем-либо. Соответствующие институты можно назвать императивными институтами непосредственной демократии... В других случаях воля народа имеет консультативный характер. Консультативность в данном случае предполагает, что официальное окончательное решение принимает компетентный орган государства или орган местного самоуправления <...> Советующие институты можно назвать консультативными институтами непосредственной демократии... Могут существовать и смешанные институты непосредственной демократии» [2. С. 408–409].

Узкий подход предполагает, что институты прямой демократии представляют собой совокупность

правовых норм, регулирующих отношения исключительно по принятию народом или его частью общеобязательных властных решений, имеющих силу решений органов государственной власти (решений органов местного самоуправления) или выше. Узкого подхода к пониманию прямой демократии и ее институтов придерживается ряд авторов, целенаправленно изучающих вопросы функционирования институтов прямой демократии в России [1. С. 110; 3. С. 9; 4. С. 106; 5. С. 4]. В рамках узкого подхода о прямой демократии можно говорить только тогда, когда народ или его часть принимают общеобязательные властные решения, имеющие силу решений органов государственной власти или органов местного самоуправления, самостоятельно, т.е. без участия данных органов.

В случае когда народ или его часть лишь участвуют в принятии общеобязательных властных решений органами государственной власти или органами местного самоуправления, а равно лишь высказывают свое мнение по поводу ожидаемых итогов принятия властных решений упомянутыми органами, в рамках узкого подхода можно говорить либо об институтах демократии представительной, либо о других разновидностях демократии, отличных от представительной демократии (о партисипаторной демократии (демократии соучастия), делиберативной демократии (демократии обсуждения) или иной [6. С. 231–253; 7], но никак не о прямой демократии.

Отсутствие единого подхода к правовому институту прямой демократии демонстрируют структура и содержание действующего в Российской Федерации законодательства в обозначенной сфере. Отечественный законодатель придерживается как узкого, так и широкого подходов к институционализации прямой демократии. Так, на федеральном уровне и уровне субъектов федерации законодатель придерживается узкого подхода, причисляя к институтам прямой демократии исключительно референдум и выборы, тем самым выводя все остальные возможные институты в сферу представительной демократии. На муниципальном уровне законодатель, наоборот, руководствуется широким подходом, допуская существование иных, прямо не перечисленных институтов прямой демократии, указывая при этом на то, что они могут быть либо институтами непосредственного властвования, либо институтами участия во властвовании, причем, что характерно, без конкретизации специфики такого участия.

Таким образом, наблюдается четкая взаимосвязь: чем выше уровень публичной власти, тем более узкий подход выдерживает законодатель, регламентируя институты прямой демократии.

Важную роль в определении институтов прямой демократии в конституционном праве, а также в наполнении указанного института содержанием можно увидеть, определившись с местом упомянутых ранее в настоящем исследовании так называемых институтов участия в осуществлении публичной власти – от реального соучастия населения в процессе принятия властного решения до элементарного предварительного выявления общественного мнения при принятии конкретного властного решения органом

государственной власти или органом местного самоуправления.

Институты обсуждения (делиберативные институты), по нашему мнению, нельзя относить к институтам прямой демократии, потому как, в отличие от институтов соучастия, они не предполагают непосредственного участия народа или его части в осуществлении публичной власти, а по своей сути подразумевают лишь информирование органа государственной власти или органа местного самоуправления с целью повлиять на характер принимаемого им властного решения, указав на тот вариант, который сделает властное решение легитимным в глазах большинства граждан.

В поддержку вывода, указанного по поводу упомянутых институтов обсуждения и соучастия, в литературе можно даже встретить и более «жесткие формулировки» о том, что применительно к ним, логичнее отказаться от термина «демократия» в принципе, потому как они предполагают не осуществление власти, а лишь влияние на нее [8. С. 104]. Мы все-таки полагаем, что институты обсуждения логичней всего причислять к институтам не прямой, а представительной, но все же демократии.

Институты соучастия (партисипаторные институты), по нашему убеждению, следует причислять к институтам прямой демократии, в случае если они предполагают реальное непосредственное участие народа или его части в осуществлении публичной власти наравне и в тесном взаимодействии с органами государственной власти или органами местного самоуправления. Таким образом, чтобы без одновременно согласия народа или его части, а также органа государственной власти или органа местного самоуправления властное решение не могло бы быть принято и стать обязательным для исполнения. В противном случае, институт соучастия превращается в институт обсуждения и должен быть отнесен, как уже говорилось ранее, к числу институтов представительной демократии.

Впрочем, нельзя не заметить, что в литературе существуют и иные подходы на этот счет. Так, например, профессор Н.А. Филиппова отмечает, что отличие партисипаторных форм гражданского участия (форм соучастия) от консультативных (делиберативных) заключается в том, что в первом случае принятие публично-властного решения невозможно без учета общественного мнения, это обязательный элемент процедуры, а во втором – общественное мнение учитывается факультативно [8. С. 105].

Подводя предварительный итог, следует отметить, что, по-нашему мнению, к институтам прямой демократии следует относить как традиционные (общепризнанные) институты, о природе которых не возникает споров (например, референдум, выборы, голосование по отзыву депутата, а также члена выборного органа или выборного должностного лица местного самоуправления, сход граждан), так и институты соучастия (партисипаторные институты), которые на сегодняшний день законодательно не отделены от институтов обсуждения (делиберативных институтов), а потому многие из институтов обсуждения принимаются или намеренно продвигаются в качестве

институтов соучастия, хотя ни о каком реальном соучастии в принятии властного решения не может идти и речи, поскольку в конечном счете решение по-прежнему принимается органами государственной власти или органами местного самоуправления самостоятельно.

Институты прямой демократии в России: современное состояние и перспективы развития. Как отмечалось ранее, институты прямой демократии в России существуют на всех трех уровнях осуществления публичной власти – на федеральном уровне, уровне субъектов РФ и муниципальном уровне. Среди таковых институтов можно выделить широко известные институты референдума и выборов, предусмотренные как на уровне федерации и ее субъектов, так и на муниципальном уровне. Исключительно на муниципальном уровне предусмотрено существование весьма специфичного института – схода граждан.

Кроме того, к традиционным институтам прямой демократии, существующим на уровне субъектов РФ и муниципальном уровне, полагаем возможным отнести институт отзыва высшего должностного лица субъекта РФ избирателями, зарегистрированными на территории данного субъекта. Институт отзыва имеет аналог на муниципальном уровне в виде института голосования по отзыву депутата, а также члена выборного органа или выборного должностного лица местного самоуправления. Несмотря на широкое внедрение в правовую материю перечисленных институтов прямой демократии, анализ их законодательного закрепления и правоприменительной практики позволяет выявить целый пласт проблем.

Институт референдума на сегодняшний день является одним из самых проблемных и неоднозначно оцениваемых в научном сообществе институтов прямой демократии в России. Так, в частности, профессор С.А. Авакьян прямо отмечает, что «законодательство о федеральном референдуме было составлено так, чтобы максимально сжать возможности его проведения» [9. С. 9]. Это подтверждает и анализ положений Федерального конституционного закона от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ (в ред. от 18.06.2017) «О референдуме Российской Федерации» позволяющий прийти к выводу о том, что проведение референдума по инициативе граждан является труднореализуемым делом на практике.

Положения упомянутого федерального конституционного закона, четко закрепляют, что на федеральный референдум не могут быть вынесены вопросы, отнесенные Конституцией РФ, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти (пункт 10 части 5 статьи 6). Подобная, крайне неоднозначная с точки зрения юридической техники формулировка, отсутствовавшая в первоначальной редакции Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» и намеренно в него включенная в 2008 году, позволила на практике еще более существенным образом снизить возможность проведения референдумов федерального уровня.

Нельзя не отметить, что упомянутые ограничения к вопросам, выносимым на референдум, примени-

тельно к уровню субъектов РФ и местным референдумам федеральное законодательство не предусматривает. Как следствие, на уровне субъектов РФ, а также на уровне муниципальных образований референдумы хоть и не часто, но все же проводятся. Так, 26 марта 2000 г. проводился референдум Удмуртской Республики, путем референдума 6 мая 2001 г. была принята Конституция Республики Тыва. В феврале 2010 г. в Тульской области проводился референдум по вопросу отделения Новомосковска от Новомосковского района. 22 мая 2012 г. прошел референдум в городе Светлый Калининградской области и т.д.

Однако наличие на уровне регионов и муниципальных образований примеров не отменяет вывода о том, что институт референдума, в особенности референдума федерального, на сегодняшний день находится в парадоксальном для института прямой демократии подчиненном положении к институтам демократии представительной, приобретая тем самым свойства партисипаторности. Обоснованность данного вывода подтверждают и правовые позиции Конституционного Суда РФ, который в целом ряде своих решений прямо указывал на то, что референдум не может подменять органы народного представительства (постановления Конституционного Суда РФ от 11.06.2003 № 10-П, от 21.03.2007 № 3-П и от 06.12.2018 № 44-П, определение Конституционного Суда РФ от 28.02.2019 № 276-О).

Таким образом, референдум в России на сегодняшний день, особенно федеральный, не может подменять собой институты представительной демократии, но может их органично дополнять, особенно когда вынесение вопроса на референдум будет выгодно органам государственной власти – с целью придать их решениям большую легитимность в лице народа либо его части. Причем в будущем такого рода тенденция с высокой долей вероятности сохранится, а референдумы на федеральном уровне продолжат оставаться экстраординарным явлением. Если, конечно, не будет существенным образом изменен Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», например, в части включения в него вопросов, подлежащих обязательному вынесению на референдум РФ, что, впрочем, с высокой долей вероятности не произойдет.

Как и институт референдума, не избежала обоснованной критики со стороны научного сообщества [10, 11] и следующая форма прямой демократии – институт выборов в его современном состоянии. В качестве квинтэссенции таковых критических замечаний можно привести позицию профессора С.А. Авакьяна, который отмечает, что на сегодняшний день «выборы являются всего лишь средством подачи голосов за партии или за конкретных кандидатов по избирательным округам. Хочешь – иди и голосуй, не хочешь – не ходи, порог явки отменен, больше или меньше пришло избирателей, выборы все равно будут считаться состоявшимися. Сопровождавшие выборы институты в основном умерли, при множестве кандидатов и списков кандидатов никто не знает, победит ли он на выборах, давать обещания избирателям – не проблема, поскольку не ясно, кто их будет выполнять. Ника-

ких программ решения вопросов, поднимавшихся избирателями, представительные органы не принимают. Соответственно отчитываться перед избирателями тоже не о чем; постановка вопроса об отзыве на муниципальном уровне теоретически возможна, но надо доказывать, что депутат совершил правонарушение, а если он просто бездельник, порочащий звание депутата, – за это не наказывают отзывом» [9. С. 7–8].

Институт выборов в России на всех уровнях публичной власти, в особенности, конечно, на федеральном уровне, последние два десятилетия находится в состоянии перманентного и зачастую бессистемного сугубо конъюнктурного реформирования. К такого рода конъюнктурным реформам, многие из которых были метко поименованы профессором М.С. Саликовым «синдромом маятника» [10. С. 64], можно отнести изменение требований к так называемому заградительному барьеру (пункту), отмену порога явки избирателей, отмену графы «против всех кандидатов» в избирательных бюллетенях, смену избирательных систем, применяемых при проведении выборов, а также изменение требований к минимальной численности политических партий (от 10 тыс. до 50 тыс. членов, а затем до 500 членов), установление запрета на функционирование политических партий на уровне ниже федерального, введение монополии политических партий на участие в выборах. Причем многие из этих реформ производились взаимосвязано, с целью обеспечить комфортные выборы уже правящей партии.

Так, например, установление исключительно пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ было сопряжено с увеличением требований к минимальной численности членов политической партии с 10 тыс. до 50 тыс., запретом партий на уровне ниже федерального и увеличением заградительного барьера до 7%. Несмотря на целый ряд решений Конституционного Суда РФ, допускающего дискрецию федерального законодателя относительно численности членов политической партии, установление резкого снижения требований к минимальной численности членов политической партии с 50 тыс. до 500 членов все же вызывает довольно много вопросов. Представляется, что политическая партия, насчитывающая 500 членов, не представляет собой реальной силы не только на федеральном уровне или уровне субъекта РФ, но даже на уровне муниципальном. И это при том, что отечественное законодательство формально не допускает возможности образования партийных блоков для участия на выборах.

Итоги подобных реформ, по нашему мнению, проявляются в явной формализации института выборов – превращением его из полноценного института прямой демократии в институт одобрения народом или его частью политики одной правящей партии, в редких случаях двух-трех партий, имеющих большинство в представительных органах всех уровней, т.е. в своего рода институт соучастия.

Представляется, что в будущем при сохранении в неизменном виде итогов рассмотренных выше реформ избирательного законодательства упомянутая тенденция по фактическому превращению института

выборов в институт соучастия сохранится, но станет при этом более очевидной в глазах основного источника власти – народа или его части, что естественно негативно отразится на рейтинге доверия к действующей власти.

Весьма интересным для исследования институтов прямой демократии на муниципальном уровне представляет собой сход граждан, который по своей сути является современным прообразом институтов классической афинской демократии. Как и его исторические предшественники, институт схода функционирует по поселенческому принципу – допустим к применению лишь на муниципальном уровне, в поселениях со сравнительно небольшой численностью населения (не более 300 человек, обладающих избирательным правом).

Для данного института прямой демократии характерен своеобразный дуализм – он может заменять собой институты демократии представительной (представительный орган муниципального образования), а также другие более сложные и дорогостоящие в организационном плане институты прямой демократии (местный референдум и выборы). Важной новеллой 2019 г. является то, что сход граждан может проводиться поэтапно, если в населенном пункте отсутствует возможность одновременного совместного присутствия более половины обладающих избирательным правом жителей. Представляется, что возможность поэтапного проведения позволит в будущем распространить действие института схода на поселения с большей численностью населения, обеспечив тем самым экономию средств муниципальных бюджетов за счет сокращения применения институтов прямой (местный референдум и выборы) и представительной демократии (представительный орган муниципального образования).

Такие институты, как правотворческая инициатива, публичные слушания, общественные обсуждения, собрания, конференции, опрос, староста сельского населенного пункта, территориальное общественное самоуправление, обращения в органы местного самоуправления, закрепленные Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», по нашему мнению, в силу их правовой природы логичней всего причислять к институту обсуждения, т.е. к институтам не прямой, а представительной демократии.

На федеральном уровне и уровне субъектов РФ также присутствуют аналогичные институты обсуждения. В отличие от перечисленных выше институтов муниципального уровня они не перечисляются в одном федеральном законе, каких-либо законодательных запретов на введение таковых институтов также нигде не содержится. Многие из институтов обсуждения на федеральном уровне и уровне субъектов РФ вводятся и регулируются подзаконными актами.

Именно поэтому составить полный перечень таковых институтов, особенно на уровне субъектов РФ, представляется трудной задачей, которую разные авторы решают по-разному [8. С. 105; 12. С. 98–103]. Среди наиболее часто упоминаемых институтов об-

суждения на уровне субъектов РФ можно отметить институты общественных палат субъектов РФ, общественных советов при исполнительных органах государственной власти субъектов РФ, общественных советов муниципальных образований, общественных наблюдательных комиссий, инспекций, групп общественного контроля, общественного отбора кандидатов, общественного обсуждения, общественных (публичных) слушаний, правотворческой инициативы, петиции, а также публичной оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов РФ.

Среди институтов обсуждения на федеральном уровне нельзя не отметить введенные указами Президента РФ институт общественного обсуждения проектов федеральных конституционных и федеральных законов, институт общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и институт «Российской общественной инициативы», а также указанные в Федеральном законе от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» институт Общественной палаты РФ и институт общественных советов при федеральных органах исполнительной власти.

Еще одной важной и весьма интересной, но, к сожалению, малоприменяемой формой прямой демократии является институт отзыва высшего должностного лица субъекта РФ избирателями, зарегистрированными на территории данного субъекта, имеющий аналог на муниципальном уровне в виде института голосования по отзыву депутата, а также члена выборного органа или выборного должностного лица местного самоуправления. Указанные формы прямой демократии можно смело причислять к числу «дремлющих» институтов по причине того, что основанием их применения может быть исключительно правонарушение, совершенное отзываемым лицом, при этом факт совершения правонарушения должен быть подтвержден решением соответствующего суда.

Вдохнуть жизнь в институт отзыва, по нашему мнению, могло бы возрождение института наказов избирателей, которое, впрочем, вероятно не произойдет никогда в силу широкого распространения пропорциональной избирательной системы, принципа свободного депутатского мандата и отсутствия единого порядка избрания высшего должностного лица субъекта РФ.

Теперь следует сказать несколько слов об институтах соучастия, которые мы, в отличие от упомянутых выше институтов обсуждения, причисляли к институтам прямой, а не представительной демократии. Как таковые институты соучастия на федеральном уровне, уровне субъектов РФ, а также муниципальном уровне на сегодняшний день, к сожалению, не предусмотрены, хотя необходимость в них, безусловно, имеется, особенно в условиях проведения так называемых непопулярных реформ.

В своих более ранних работах один из авторов данной статьи отмечал необходимость выделения нового института прямой демократии – «универсального института выдвижения, обсуждения и согласо-

вания социально-значимых инициатив и реформ», пригодного для решения самого широкого круга вопросов на всех уровнях осуществления публичной власти, в том числе и для легитимации потенциально непопулярных реформ, обладающего как раз признаками института соучастия [13. С. 21–22].

Из ныне существующих институтов обсуждения наиболее близким к возможной трансформации в институт соучастия является институт территориального общественного самоуправления, предусмотренный на муниципальном уровне. Для этого необходимо предусмотреть возможность обязательного участия органов территориального общественного самоуправления в процессе принятия решений органами местного самоуправления по определенным вопросам, что, к слову сказать, и предлагается некоторыми авторами в целях совершенствования правового регулирования территориального общественного самоуправления [14. С. 106]. Причем обязательность такого участия должна предполагать выработку единого согласованного решения, а не простое выражение мнения органами территориального общественного самоуправления, которое можно на законных основаниях не брать во внимание в процессе принятия властного решения.

В последнее время государством провозглашена политика цифровизации различных государственных и общественных процессов, что приводит к появлению новых моделей взаимодействия граждан как между собой, так и с представителями государства. Не возникает сомнений уже в том, что соцсети, bigdata, цифровые платформы для краудсорсинга, госуслуги через интернет, создание и хранение массивов информации ведут к новому веку формирования институтов демократии.

В научной литературе уже активно используется понятие «электронная демократия». Касательно сущности данного понятия, по нашему мнению, необходимо согласиться с позицией профессора В.В. Комаровой, которая отмечает, что «сегодня вряд ли можно назвать демократию в том смысле, как она понимается в традиционной теории, электронной. Конечно, “электронная демократия” – не новый вид демократии, даже не новая форма ее реализации. Речь идет об осуществлении прямого народовластия с помощью электронных, технических средств, виртуального пространства» [15. С. 45].

Таким образом, говоря об электронной демократии, по нашему мнению, следует понимать под ней не отдельную разновидность демократии, а совокупность институтов прямой или представительной демократии, функционирующих в особом режиме – режиме электронной демократии, т.е. на основе обязательного использования современных информационно-телекоммуникационных технологий, прежде всего сети Интернет.

На сегодняшний день в России в режиме электронной демократии функционирует несколько институтов обсуждения – институт общественного обсуждения проектов федеральных конституционных и федеральных законов, институт общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, институт

«Российской общественной инициативы», а также институт публичной оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов РФ и проектов муниципальных нормативных правовых актов. Причем институт «Российской общественной инициативы» функционирует на всех трех уровнях осуществления публичной власти (федеральном, субъектов РФ и муниципальном).

Для целей функционирования всех упомянутых выше институтов обсуждения в режиме электронной демократии функционируют специализированные официальные интернет-сайты (например, <http://orv.gov.ru/>, <https://regulation.gov.ru/>, <http://regulation.midural.ru/>), а также официальные интернет-сайты муниципальных образований и федеральных органов исполнительной власти.

Положения части 15 статьи 64 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 29.05.2019 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривают, что при проведении выборов, референдума вместо голосования с использованием бюллетеней, изготовленных на бумажном носителе, может проводиться электронное голосование, решение о проведении которого может приниматься Центральной избирательной комиссией РФ или по ее поручению соответствующей избирательной комиссией субъекта РФ.

Таким образом, российское законодательство допускает возможность функционирования института выборов и института референдума в режиме электронной демократии.

Неспешность в вопросе проведения выборов и референдумов в режиме электронной демократии объясняется вполне обоснованными опасениями за фактическую невозможность обеспечить соблюдение принципов проведения выборов и референдума, закрепленных упомянутым выше Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Так, остро стоят вопросы обеспечения тайны голосования и анонимности избирателя с целью избежать его подкупа или оказания на него иного давления, а также – защиты результатов волеизъявления избирателей от возможной подтасовки при участии технического персонала и, наконец, обеспечения равного доступа всех граждан, обладающих избирательным правом, к информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Технологии, способные обеспечить решение проблем, связанных с конфиденциальностью процесса волеизъявления избирателя, а равно его результатов, на сегодняшний день уже имеются и активно применяются, например в банковской сфере. Равный же доступ граждан, обладающих избирательным правом, к сети Интернет пока остается и, вероятно, в ближайшие годы останется задачей нерешенной в силу объективных географических, климатических и экономических причин.

Полная цифровизация институтов прямой демократии и выборов, построенная на принципах максимальной прозрачности, доступности и массово-

сти, а также прямого контакта общества и власти, к сожалению, в настоящее время представляется преждевременной, поскольку о себе все активнее заявляет проблема злоупотреблений в данной сфере и несовершенство механизмов противодействия. Тем не менее функционирование институтов прямой демократии в режиме электронной демократии на общефедеральном уровне и уровне субъектов РФ представляется, по нашему мнению, все же неизбежным в силу неумолимого развития технического прогресса. Аналогичной позиции придерживаются и авторы, занимавшиеся изучением проблем электронной демократии [15. С. 46–48; 16. С. 12]. На муниципальном же уровне функционирование институтов прямой демократии в режиме электронной демократии представляется весьма целесообразным, особенно для функционирования институтов соучастия, которые на сегодняшний день в России не функционируют, в том числе и по причине отсутствия надежных и дешевых механизмов их практического применения.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что современное состояние институтов прямой демократии в России полностью подтверждает отмеченную Р. Далем закономерность функционирования институтов демократии, предполагающую, что чем большее количество граждан входит в состав политической единицы, тем меньше степень непосредственного участия этих граждан в принятии решений, касающихся управления государством, и тем больше прав должны они делегировать своим представителям [17. С. 106].

В современной российской системе осуществления публичной власти действительно наблюдается очевидное доминирование институтов представительной демократии в процессе принятия властных решений над институтами демократии прямой. К сожалению, указанный феномен прослеживается не только на федеральном, но и на местном уровне. Так, при переходе от *«модели самостоятельного местного самоуправления»* с институтами непосредственной демократии к представительной демократии *«...самостоятельность местного самоуправления не является абсолютной»* [18]. Кроме того, как указывает Конституционный Суд, такой подход соответствует социально-историческому контексту [19], обуславливает необходимость сбалансированного сочетания общегосударственных, региональных и местных интересов [20], а органы государственной власти могут оказывать на местное самоуправление регулирующее воздействие, учитывающее необходимость достижения конституционных целей государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации [21, 22]. Вместе с этим в последнее время наблюдается увеличение количества институтов обсуждения (делиберативных институтов), которые в силу своей правовой природы имеют двойную цель: во-первых, вовлечь население в процесс принятия властных решений, а во-вторых, повысить легитимность принимаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления властных решений.

Причем, как представляется, вторая цель явно преобладает над первой, иначе зачем намеренно создавать ситуацию, при которой институты прямой демократии формализуются, все более приобретая свойства партисипаторности, а количество институтов обсуждения (делиберативных институтов) при этом неуклонно возрастает, особенно на муниципальном уровне. И зачастую так, что одни и те же по своей юридической природе институты в разных нормативных правовых актах, ко всему прочему, еще и обладающих разной юридической силой, именуются по-разному и по мере необходимости подменяют друг друга в угоду интересам органов местного самоуправления [23. С. 24–25].

Подтверждает данный вывод и тот факт, что в действующей российской системе осуществления публичной власти совершенно отсутствуют подлинные институты соучастия (партисипаторные институты), которые предполагают реальное непосредственное участие народа или его части в реализации публичной власти наравне и в тесном взаимодействии с органами государственной власти или органами местного самоуправления, и потому, в отличие от институтов обсуждения, могут быть включены в число институтов прямой демократии.

С другой стороны, нельзя не отметить, что отсутствие институтов соучастия, в силу их правовой природы, можно объяснять объективными трудностями в их практической реализации – они сложны организационно и бюджетно затратны, хотя функционирование в режиме электронной демократии, по нашему глубокому убеждению, могло бы легко снять такого

рода проблемы, одновременно повысив доверие народа (его части) к принимаемым посредством институтов представительной демократии властным решениям, при всем при этом еще и практически полностью нивелируя недостатки такого традиционного института прямой демократии, как референдум, который, по мнению многих специалистов, в России никогда не будет играть такой же роли, как в Швейцарии или других европейских государствах [24. С. 18–19; 25. С. 197].

Вместе с тем активное применение именно институтов соучастия поможет нивелировать недостатки еще одного традиционного института прямой демократии – института выборов, склонного к целенаправленной формализации, а также недостатки институтов обсуждения, выражающиеся в их фактическом подчиненном положении к институтам представительной демократии, к числу которых их и следует относить.

Таким образом, нормативное правовое разграничение на уровне федерального закона институтов соучастия и институтов обсуждения, с выделением всех их существенных признаков, с закреплением списка возможных институтов к использованию на всех трех уровнях осуществления публичной власти (федеральном, субъектов РФ и муниципальном), а также с обязательным установлением запрета на введение новых институтов соучастия или обсуждения подзаконными актами будет способствовать развитию институтов прямой демократии в России. Для эффективного внедрения институтов соучастия представляется целесообразным принять федеральный закон «Об институтах обсуждения и соучастия при осуществлении публичной власти в Российской Федерации».

ЛИТЕРАТУРА

1. Руденко В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург : УрО РАН, 2003. 476 с.
2. Авакян С.А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. М. : Норма, 2010. Т. 1. 864 с.
3. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России : учеб. пособие. М. : Проспект, 2011. 144 с.
4. Филиппова Н.А. Новые институты гражданского участия в России как национальный вариант делегативной демократии // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2013. Т. 13, вып. 2. С. 101–114.
5. Васильева С.В. Социальная легитимация власти как основа консультативной демократии и демократии соучастия // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 2–7.
6. Held D. Models of Democracy. 3rd Ed. Stanford : Stanford University Press, 2006. 352 p.
7. Руденко В.Н. Формы алекторной демократии: генезис и развитие // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2018. Т. 18, вып. 4. С. 97–125. DOI: 10.17506/tyipl.2016.18.4.97125
8. Филиппова Н.А. Консультативные формы гражданского участия в осуществлении государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Сургутского государственного университета. 2017. № 1. С. 103–108.
9. Авакян С.А. Народовластие как совокупность институтов непосредственной и представительной демократии: проблемы эффективности // Российское государственное управление. 2014. № 2. С. 4–13.
10. Саликов М.С. Избирательное законодательство как политический инструмент государства: постконституционная эволюция // Российский юридический журнал. 2013. № 6. С. 60–67.
11. Авакян С.А. Выборы в России: эволюция избирательных систем, современные проблемы // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2015. № 5. С. 23–29.
12. Комарова В.В. Демократия в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации // Lex Russica. 2017. № 1. С. 94–106. DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.094-106
13. Нечкин А.В. Непопулярные реформы в России: понятие и возможные пути легитимации // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2019. № 4. С. 18–22. DOI: 10.34076/2219-6838-2019-4-18-22
14. Шугрина Е.С. Территориальное общественное самоуправление: особенности правового регулирования и правоприменительной практики // Вестник Сургутского государственного университета. 2015. № 1. С. 104–107.
15. Комарова В.В. Электронная демократия – мифы и реальность // Ученые записки Худжандского государственного университета им. академика Б. Гафурова. Серия гуманитарно-общественных наук. 2016. № 3. С. 44–52.
16. Дзидзов Р.М. Институты электронной (цифровой) демократии в России // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2019. № 2. С. 10–12.
17. Даль Р. О демократии. М. : Аспект Пресс, 2000. 208 с.
18. Постановление от 18 мая 2011 года № 9-П // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 20.12.2019).
19. Постановление от 1 декабря 2015 года № 30-П // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 20.12.2019).
20. Постановление от 24 декабря 2012 года № 32-П // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 20.12.2019).
21. Определение от 3 июля 2018 года № 1676-О/2018 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 20.08.2018).

22. Саликов М.С., Либанова С.Э., Остапович И.Ю. Конституционно-контрольное нормотворчество в контексте доктрины живой конституции // Вестник Томского государственного университета. 2019. № 440. С. 219–231. DOI: 10.17223/15617793/440
23. Шургина Е.С. Тенденции и особенности развития непосредственного народовластия на муниципальном уровне // Пролог: журнал о праве. 2019. № 3. С. 20–27. DOI: 10.21639/2313-6715.2019.3.3.
24. Руденко В.Н. Конституционные модели референдума в странах Европейского Союза, Швейцарии и России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 1. С. 10–20.
25. Черкасов А.И. Прямая и партисипационная демократия как средство вовлечения населения в процесс принятия решений на местном уровне // Труды Института государства и права РАН. 2018. Т. 13, № 2. С. 190–215.

Статья представлена научной редакцией «Право» 8 февраля 2020 г.

The Current State of Direct Democracy Institutions in Russia: The Concept, Classification, and Development Prospects

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2020, 456, 225–233.

DOI: 10.17223/15617793/456/27

Oleg A. Kozhevnikov, Ural State Law University (Yekaterinburg, Russian Federation). E-mail: jktu1976@yandex.ru

Igor Yu. Ostapovich, Ural State Law University (Yekaterinburg, Russian Federation). E-mail: ostapovich7@mail.ru

Andrey V. Nechkin, Ural State Law University (Yekaterinburg, Russian Federation). E-mail: super.nechkin@gmail.com

Keywords: Constitution of the Russian Federation; representative democracy; participatory democracy; deliberative democracy; e-democracy.

The article deals with the theoretical foundations of the institutions of direct democracy in modern Russia and provides their classification. The institutions of direct democracy include a referendum, elections, voting on the recall of a deputy, a member of an elected body or an elected official of local self-government, a citizens' meeting, and participatory institutions. In Russia, institutions of direct democracy exist at all three levels of public power: at the federal level, at the level of subjects of the Russian Federation, and at the municipal level. The authors draw attention to the “electronic” kind of democracy, which is implemented with the help of electronic, technical means and virtual space. However, when implementing it, there are still relevant issues of ensuring the secrecy of voting and the anonymity of the voter, protecting voters' declaration of will from potential fraud with the participation of technical staff, and finally ensuring equal access of all citizens having voting rights to the Internet. The authors studied the legislation and practice of the Constitutional Court of the Russian Federation demonstrating the peculiarity of direct democracy in modern Russia. The absence of a unified approach to the institution of direct democracy in the current legislation is revealed. The relation between the levels of public power and the regulation of institutions of direct democracy is shown. The institution of referendum at the federal level is currently one of the most problematic institutions of direct democracy in Russia ambiguously evaluated in the academic community. The legal phenomenon of “institution of direct democracy” investigated in the article is key in the concept of a law-bound state. The article uses the dialectical method of scientific knowledge, as well as logical, historical, and systemic methods. Methods of analysis and synthesis were of particular importance. The functional method is applied to study the main directions of the development of the institution of direct democracy. The authors identify gaps and shortcomings of the current legislation in the field of the “institution of citizen participation”, which involves the real direct participation of people or part of it in the exercise of public power equally and in close cooperation with public authorities or local governments; therefore, unlike institutions of discussion, it can be included into institutions of direct democracy. The authors propose to adopt the federal law “On Institutions of Discussion and Participation in the Exercise of Public Power in the Russian Federation”, which will establish a distinction between institutions of participation and institutions of discussion, indicating all their essential features.

REFERENCES

1. Rudenko, V.N. (2003) *Pryamaya demokratiya: modeli pravleniya, konstitutsionno-pravovye instituty* [Direct Democracy: Models of Government, Constitutional and Legal Institutions]. Yekaterinburg: Ural Branch of the Russian Academy of Sciences.
2. Avak'yan, S.A. (2010) *Konstitutsionnoe pravo Rossii. Uchebnyy kurs: v 2 t.* [Constitutional Law of Russia. Training course: In 2 Volumes]. Vol. 1. Moscow: Norma.
3. Komarova, V.V. (2011) *Formy neposredstvennoy demokratiy v Rossii* [Forms of Direct Democracy in Russia]. Moscow: Prospekt.
4. Filippova, N.A. (2013) New Institutes of Civil Participation in Russia as National Variant of Delegative Democracy. *Nauchnyy ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya Rossiyskoy akademii nauk – Antinomies*. 13 (2). pp. 101–114. (In Russian).
5. Vasil'eva, S.V. (2009) Sotsial'naya legitimatsiya vlasti kak osnova konsul'tativnoy demokratiy i demokratiy souchastiya [Social legitimation of power as the basis of consultative democracy and participatory democracy]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*. 14. pp. 2–7.
6. Held, D. (2006) *Models of Democracy*. 3rd ed. Stanford: Stanford University Press.
7. Rudenko, V.N. (2018) Forms of Aleatory Democracy: Genesis and Development. *Nauchnyy ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya Rossiyskoy akademii nauk – Antinomies*. 18 (4). pp. 97–125. (In Russian). DOI: 10.17506/ryipl.2016.18.4.97125
8. Filippova, N.A. (2017) Advisory Forms of Civic Participation in the Government Authority Performance of Constituent Entities of the Russian Federation. *Vestnik Surgutskogo gosudarstvennogo universiteta – Surgut State University Journal*. 1. pp. 103–108. (In Russian).
9. Avak'yan, S.A. (2014) Narodovlastie kak sovokupnost' institutov neposredstvennoy i predstavitel'noy demokratiy: problemy effektivnosti [Democracy as a set of institutions of direct and representative democracy: Problems of efficiency]. *Rossiyskoe gosudarstvovedenie – Russian State Studies*. 2. pp. 4–13.
10. Salikov, M.S. (2013) The Electoral Legislation as a Political Tool of the State: Post-Constitutional Evolution. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal – Russian Juridical Journal*. 6. pp. 60–67. (In Russian).
11. Avak'yan, S.A. (2015) Elections in Russia: Evolution for Election Systems, Contemporary Issues. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11: Pravo – Moscow State University Bulletin. Series 11. Law*. 5. pp. 23–29. (In Russian).
12. Komarova, V.V. (2017) Democracy in the Constitutions and Charters of the RF Constituent Entities. *Lex Russica*. 1. pp. 94–106. (In Russian). DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.094-106
13. Nechkin, A.V. (2019) Unpopular Reforms in Russia: The Concept and Possible Ways of Legitimation. *Elektronnoe prilozhenie k “Rossiyskomu yuridicheskomu zhurnalu” – Electronic Supplement to “Russian Juridical Journal”*. 4. pp. 18–22. (In Russian). DOI: 10.34076/2219-6838-2019-4-18-22
14. Shurgina, E.S. (2015) Territorial'noe obshchestvennoe samoupravlenie: osobennosti pravovogo regulirovaniya i pravoprimeritel'noy praktiki [Territorial public self-government: features of legal regulation and law enforcement practice]. *Vestnik Surgutskogo gosudarstvennogo universiteta – Surgut State University Journal*. 1. pp. 104–107.

15. Komarova, V.V. (2016) Elektronnaya demokratiya – mify i real'nost' [Electronic democracy – myths and reality]. *Uchenye zapiski Khudzhandskogo gosudarstvennogo universiteta im. akademika B. Gafurova. Seriya gumanitarno-obshchestvennykh nauk*. 3. pp. 44–52.
16. Dzidzoev, R.M. (2019) Instituty elektronnoy (tsifrovoy) demokrati v Rossii [Institutions of electronic (digital) democracy in Russia]. *Yuridicheskiy vestnik Kubanskogo gosudarstvennogo universiteta – Law Gazette of the Kuban State University*. 2. pp. 10–12.
17. Dahl, R. (2000) *O demokratii* [Democracy]. Translated from English. Moscow: Aspekt Press.
18. Consultant Plus. (2011) *Postanovlenie ot 18 maya 2011 goda № 9-P* [Resolution No. 9-P of May 18, 2011]. [Online] Available from: <http://base.consultant.ru/>. (Accessed: 20.12.2019).
19. Consultant Plus. (2015) *Postanovlenie ot 1 dekabrya 2015 goda № 30-P* [Resolution No. 30-P of December 1, 2015]. [Online] Available from: <http://base.consultant.ru/>. (Accessed: 20.12.2019).
20. Consultant Plus. (2012) *Postanovlenie ot 24 dekabrya 2012 goda № 32-P* [Resolution No. 32-P of December 24, 2012]. [Online] Available from: <http://base.consultant.ru/>. (Accessed: 20.12.2019).
21. Consultant Plus. (2018) *Opredelenie ot 3 iyulya 2018 goda № 1676-O/2018* [Determination No. 1676-O/2018 of July 3, 2018]. [Online] Available from: <http://base.consultant.ru/>. (Accessed: 20.08.2018).
22. Salikov, M.S., Libanova, S.E. & Ostapovich, I.Yu. (2019) Constitutional Supervisory Rulemaking in the Context of the Doctrine of the Living Constitution. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal*. 440. pp. 219–231. (In Russian). DOI: 10.17223/15617793/440
23. Shugrina, E.S. (2019) Trends and Features of Direct Democracy Development at the Municipal Level. *Prolog: zhurnal o prave – Prologue: Law Journal*. 3. pp. 20–27. (In Russian). DOI: 10.21639/2313-6715.2019.3.3
24. Rudenko, V.N. (2003) Konstitutsionnye modeli referenduma v stranakh Evropeyskogo Soyuz, Shveytsarii i Rossii [Constitutional models of a referendum in the countries of the European Union, Switzerland, and Russia]. *Konstitutsionnoe pravo: vostochnoevropeyskoe obozrenie*. 1. pp. 10–20.
25. Cherkasov, A.I. (2018) Direct and Participatory Democracy as the Means of Citizen's Involvement into the Local Decision-making. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN — Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*. 13 (2). pp. 190–215. (In Russian).

Received: 08 February 2020